

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIIIa. LEGISLATURA
CUARTO PERIODO

COMISION DE MEDIO AMBIENTE

DISTRIBUIDO Nº 2546 DE 1993

NOVIEMBRE DE 1993

COPIA DEL ORIGINAL SIN CORREGIR

VISITA DEL SEÑOR ASESOR JURIDICO DEL PNUMA DOCTOR RAUL BRAÑES

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION DEL DIA 18 DE NOVIEMBRE DE 1993

A S I S T E N C I A

Preside : Señor Senador Leopoldo Bruera

Miembros : Señores Senadores Hugo Batalla y María Celia Priore de Soto

Invitados especiales : Doctor Raúl Brañes, asesor jurídico del PNUMA; y señores doctor Enrique Véscovi, arquitecta Isabel Viana y Fernando Kaklouk, por el Grupo Bosque

Secretario : Señor Vicente Curci

Ayudante de Comisión : Señor Julio Durán

---

lt.

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 11 y 39 minutos)

En nombre de la Comisión de Medio Ambiente del Senado damos la bienvenida al doctor Brañes, como así también a los amigos del "Grupo Bosque", doctor Véscovi, señor Klaklouk y arquitecta Viana. A nuestro juicio, los datos que nos puedan brindar serán trascendentes para el trabajo de este Cuerpo.

SEÑOR VESCOVI.- En principio, aclaro que seré muy breve en mi exposición, en virtud de que estamos en conocimiento de los temas importantes que tiene a estudio el Senado en este momento.

A nuestro entender, lo más importante de esta reunión radica en lograr un mecanismo de comunicación. Por su parte, el doctor Brañes, que representa a las Naciones Unidas está dirigiendo un programa de legislación ambiental con motivo de la moderna tecnología existente, y nos explicaba que se ha progresado mucho en las actividades y posibilidades en esa materia. Por lo tanto, cuenta con un importante material para ayudar a todos los países del mundo y, en especial, a los del área.

En virtud de que sabíamos que llegaría a la Argentina, lo invitamos al Uruguay. En la tarde de hoy celebrará un convenio con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio ambiente, a los efectos de facilitar un mayor contacto --incluso por medio de la

moderna tecnología y las computadoras-- de modo de contar con la legislación uruguaya en materia de medio ambiente en forma organizada. Indudablemente, se trata de un instrumento fundamental, más allá del Derecho Comparado, de los Tratados y de las modernas Constituciones.

Por último, en nombre del "Grupo Bosque" agradezco la invitación de que fuimos objeto, ya que siempre estamos preocupados por el trabajo que lleva adelante esta Comisión en lo que hace a una legislación en esta materia. Incluso pensamos que sería importante introducir alguna norma en la Constitución.

SEÑORA VIANA.- Evidentemente, no es la primera vez que concurrimos a esta Comisión en virtud de nuestra preocupación por las carencias que en materia de legislación ambiental hay en el Uruguay. En tal sentido, estamos entre los países más retrasados de América, situación atribuible quizás al hecho de que no hemos sufrido grandes conflictos ambientales que hayan generado la presión necesaria como para legislar en esta materia.

Como bien decía el doctor Brañes, en materia ambiental se trata de prevenir y no de dictar normas una vez que se hayan registrado insucesos.

En consecuencia, es nuestra intención cooperar con el Estado y en este caso en particular con el Poder Legislativo. A tal efecto hemos invitado a un experto en materia ambiental que ha hecho una recopilación de la normativa ambiental uruguaya en forma exhaustiva y que, por lo tanto, conoce el estado de situación de la legislación ambiental en nuestro país.

También queremos respaldar la iniciativa que el "Grupo Bosque" hiciera llegar al Senado y a los distintos organismos del Estado en

cuanto a que en cualquier reforma de la Constitución que se apruebe se incluyan algunos conceptos esenciales en materia de Derecho Ambiental.

SEÑOR BRAÑES.- En nombre del Programa de Medio Ambiente de las Naciones Unidas agradezco la invitación y la distinción de que he sido objeto al ser recibido por la Comisión de Medio Ambiente del Senado de la República.

Cabe destacar que nuestra Oficina es la extensión regional del Programa Mundial de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, creado en 1972 como consecuencia de la Conferencia de Estocolmo. Desde 1985, a través de nuestro Programa hemos manejado asuntos de carácter jurídico.

En este momento contamos con un programa de desarrollo y aplicación de la legislación que está orientado, en primer lugar, a crear una información que parece más que necesaria en esta época en que se está legislando considerablemente sobre medio ambiente a nivel de toda la región. Seguramente los señores senadores saben que la legislación avanza en gran parte sobre la base del conocimiento del derecho comparado o derecho extranjero; en consecuencia, nos parece muy importante desarrollar un banco de datos sobre legislación ambiental, por lo menos, a nivel regional. Todo esto se hace con el objetivo de permitir el desarrollo de la legislación ambiental, extendiéndola también al interior de los países. Nuestra experiencia nos indica que, precisamente, a nivel del interior no hay un conocimiento exacto de lo que es la legislación ambiental vigente, porque la misma fue expedida en distintas épocas, en diferentes ordenamientos jurídicos, por lo tanto, el carácter difuso que tiene complica su conocimiento.

A lo largo de todos estos años hemos logrado constituir uno de los bancos de datos más completos sobre legislación ambiental latinoamericana. Estamos en una etapa de digitalización de la información --tal como lo mencionaba el doctor Véscovi-- que permite la búsqueda e identificación de los preceptos aplicables a cada situación concreta, con todos los métodos electrónicos que ustedes conocen. Asimismo, como muy bien decía el doctor Véscovi, estamos en un proceso que tiende a integrar al Uruguay a nuestro

banco de datos. Ya tenemos una recopilación de legislación ambiental uruguaya que debemos actualizar.

Además, es necesario digitalizar estos datos e incluirlos en nuestra biblioteca -- podríamos denominarla de esta forma--, permitiendo que el Uruguay tenga acceso al resto de nuestra información. Incluso, una de las condiciones que figura en este acuerdo que estamos celebrando es que estos datos sean abiertos, por lo pronto, a los poderes públicos del país y, en general, a la sociedad civil.

Producto de este trabajo de información son las publicaciones que hemos venido realizando. En estos momentos deseo entregarles un texto que recoge los antecedentes legislativos de los últimos veinte años en América Latina a nivel de constituciones políticas, preceptos constitucionales de importancia y leyes generales o marco de medio ambiente.

Por otro lado, estamos publicando algunos de los trabajos que hemos hecho que son de especial relevancia porque se trata precisamente de una propuesta de ley marco, que no surge de un esfuerzo teórico de un grupo de técnicos internacionales, sino que es el resultado de un trabajo muy intenso con las Comisiones parlamentarias de Centro América y con los Poderes Ejecutivos de esa región, que fueron los que nos solicitaron que les hiciéramos una propuesta concreta de ley marco. La misma se elaboró en estrecha consulta con ellos y culminó con un seminario en el que tanto la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo

como la Comisión Interparlamentaria Centroamericana de Ambiente y Desarrollo que estuvieron acompañadas por sus respectivos asesores jurídicos. También publicamos un boletín --en este momento les hago entrega de algunos ejemplares del último número-- es decir que estamos pasando a una etapa superior donde es muy importante hacer este tipo de publicaciones porque hay una gran ausencia de doctrina y desarrollo legislativo.

Por otra parte, en enero de este año lanzamos una revista que estamos haciendo en asociación con una organización argentina llamada "Fundación Ambiente y Recursos Naturales". Se trata de un esfuerzo conjunto de nuestro Programa con esta Fundación que tiene un perfil jurídico muy interesante.

Una segunda vertiente es la asistencia técnica. En virtud de la misma, hemos asesorado a los Gobiernos ya de una manera especial con los Parlamentos en la elaboración, por ejemplo, de preceptos constitucionales sobre medio ambiente.

En 1987 --a nuestro entender esta es una actividad muy importante-- organizamos la primera conferencia latinoamericana de medio ambiente con la participación de delegaciones de 18 Parlamentos de la región. Lamentablemente, este esfuerzo no ha tenido la continuidad que se merecería y dejo lanzada esta idea porque todos los Parlamentos de la región están viviendo prácticamente los mismos procesos. Por lo tanto, estas reuniones político-técnicas son muy importante para el avance concreto del

desarrollo legislativo que se está dando en cada Parlamento.

En consecuencia, repito que nuestro Programa tiene una especial preocupación por este tipo de contactos entre legisladores, a efectos de llevar a cabo un trabajo cada día más estrecho con los distintos Parlamentos de la región, colaborando con ellos en los trabajos que emprendan para perfeccionar su legislación. En definitiva, esta es la información básica que deseábamos brindar sobre las actividades de nuestro programa. Quedo a vuestra disposición por si desean formular alguna pregunta.

SEÑOR BATALLA.- Personalmente, he tenido la suerte de conversar con el doctor Brañes en la tarde de ayer, quien tuvo la deferencia de hacerme llegar un ejemplar de estas publicaciones que acaba de entregar ahora. Pienso que lo que más nos tiene que preocupar es que en la reseña que aparece en este libro no figure Uruguay.

Nuestro deseo es que esta sea la última vez en que se lanza una publicación de este tipo sin que figure nuestro país. Asimismo, deseo señalar al doctor Brañes y a los integrantes del "Grupo Bosque" que en estos momentos en nuestro país se está procesando una reforma constitucional --el tiempo dirá si se logra-- donde quizás sea posible que aparezcan algunas normas programáticas de tipo general con respecto al medio ambiente, que sin duda alguna es un tema que preocupa hondamente a todos. Quizás el desarrollo --más allá de que seamos capitalistas o socialistas-- ha sido una permanente agresión a la naturaleza, pero actualmente todo el mundo --desarrollado y subdesarrollado-- ha empezado a comprender que

esa forma de avance de la civilización en definitiva termina destruyendo el hábitat.

La presencia del doctor Brañes en esta Comisión ha sido muy importante. De todos modos, pienso que no sería conveniente que su pensamiento quedara circunscripto a esta ámbito. Nosotros deberíamos proseguir con la tarea que él desarrolla.

No sé si el doctor Brañes sabe que en estos momentos existe una Ley de Medio Ambiente que cuenta con media sanción, ya que fue aprobada por el Senado luego de un arduo esfuerzo por parte de la Comisión y del Plenario. Inicialmente, el Poder Ejecutivo envió un Mensaje que fue reelaborado en la Comisión. El tiempo dirá si ha sido mejorado o no, pero actualmente está siendo procesado en la Cámara de Representantes.

Creo que todos sentimos la necesidad de una Ley de Medio Ambiente; no sé si el proceso terminará en un plazo más o menos breve, pero declaro que, personalmente, no tengo esperanzas de que culmine este año porque queda menos de un mes para terminar el período parlamentario y pienso que en el receso se considerarán otros temas. Sin embargo, estimo que tenemos que ofrecer la garantía de nuestro esfuerzo para que exista una Ley de Medio Ambiente.

SEÑORA PRIORE.- Quería resaltar, luego de escuchar las informaciones brindadas por el doctor Brañes, la importancia de sus manifestaciones en cuanto a la asistencia técnica que se puede recibir, así como el enriquecimiento que podemos adquirir por lo que han vivido otros países. Personalmente, vengo de un área completamente diferente y sé que no se pueden hacer transplantes porque cada caso es particular. En el área de la que provengo, realmente me resultó muy provechoso asistir a asambleas en las que todos manifestaban su experiencia y en que cada país tomaba lo que necesitaba y trataba de aplicarlo. Como también se ha expresado, los otros países están más adelantados y quizás sus problemas sean peores que los nuestros. Sin embargo, pienso que podemos tratar de adquirir la rica experiencia que ya tienen para cuando nos

surja algún problema.

Me parece muy importante lo que mencionó el doctor Brañes en cuanto a la asistencia técnica. No sé si se aplicaría a través de las Naciones Unidas, si ya existe algún programa al respecto, pero considero que sería importante tener conocimiento de ello. En el área tributaria, hemos tenido muy buena asistencia técnica de organismos especializados, lo que nos ayudó mucho en nuestra gestión. Por eso me parece importante poder contar en estos momentos con esa asistencia. Simplemente, trasmito lo que he vivido y me gustaría aplicarlo en mi labor actual.

SEÑOR PRESIDENTE.- No sé cuál será la agenda de nuestro visitante, pero desearía conversar más en profundidad con él para interiorizarme de los problemas actuales y tratar de obtener una ayuda más concreta.

En lo que tiene que ver con nuestra labor, estimo que el Uruguay está dando pasos muy interesantes sobre los problemas del medio ambiente. Como todo movimiento, éste es contradictorio. Entiendo que la reunión de Río de Janeiro fue un verdadero hito, más allá de que muchos de los convenios y acuerdos a que se llegó sobre los problemas que allí se trataron no se cumplen actualmente. Creo que se ha creado una conciencia mundial y, en el caso de nuestro país, también una conciencia nacional en cuanto a que es necesario avanzar en los temas relacionados con el medio ambiente. Sin embargo, existen opiniones acerca de que el desarrollo y el medio ambiente no se pueden conjugar. Esta es una realidad y habrá que vencerla con conciencia social y política y con leyes.

Considero que la ley que fue aprobada en el Senado de la República es buena --soy más optimista que mi estimadísimo amigo, el señor

senador Batalla-- y, ya que ella fue votada por unanimidad en esa Cámara, espero que este año sea sancionada, más allá de que todos le encontramos deficiencias, al igual que a todas las demás leyes, ya que deben ser muy pocas las que no las tengan.

Estamos tratando de llegar a un acuerdo con la Universidad de la República para estudiar los asuntos que tienen que ver con la utilización de agrotóxicos. Con la ayuda de organizaciones no gubernamentales y del Ministerio, estamos examinando una ley de áreas naturales protegidas.

Con respecto a estos asuntos, los señores invitados tienen una amplia literatura que nos sería muy útil. También necesitamos colaboración para generar mayor conciencia sobre lo que está sucediendo en el mundo y los problemas del medio ambiente, que pueden tornarse graves si no tomamos medidas de inmediato.

El doctor Véscovi hizo referencia a la introducción en la Constitución de la República --si se aprueba su reforma-- de un capítulo o artículos sobre el tema del medio ambiente. Más allá de que no voy a abrir opinión en torno al debate que se está llevando a cabo sobre esto, comparto esa iniciativa. Veo con el mayor de los agrados que todos los partidos políticos contemplen en la campaña electoral de 1994 el tema del medio ambiente. Creo que sería un hecho notable en la política uruguaya, entre otras cosas, porque éste es un tema de Estado que reclama la conciencia de todas las fuerzas políticas del país.

Agradezco la presencia de los visitantes y, en particular, la del distinguido doctor Brañes, y sería de absoluto interés tener un contacto, un diálogo que nos permita avanzar con los adelantos técnico

científicos que ya existen.

SEÑORA VIANA.- Quisiera hacer un breve comentario para agregar una pregunta que me parece importante, a lo que ha expresado el doctor Brañes. Hemos estado hablando de tres órdenes de leyes: la Constitución de la República, la ley en trámite y creo que existe otra, que se ha mencionado por omisión, que es la que se refiere a un código o ley marco en materia de medio ambiente. Pienso que la propuesta del grupo Bosque es muy sencilla y modesta en ese sentido, ya que no solicita la introducción de un capítulo en la Constitución de la República, sino simplemente la inclusión de derechos y obligaciones de los ciudadanos y del Estado para la conservación del medio ambiente. Me gustaría que el doctor Brañes nos diera a conocer su opinión. En un proceso de reforma constitucional, sabemos que no sería fácil agregar un capítulo sobre este tema, pero quizás el proponer un artículo muy simple sobre el que pueda lograrse un consenso rápidamente podría crear el marco para luego acceder a otros niveles normativos y legislativos.

El señor Presidente se refirió a los agrotóxicos y debo aclarar que se trata de problemas puntuales que deberían incluirse en una ley-marco. Parecería que dicha ley tendría que habilitar otras instancias para enfrentar estos problemas puntuales. De lo contrario, si cada uno de estos asuntos se mejora desde el punto de vista legislativo, seguramente se retrasaría nuestra labor.

Quisiera señalar que la ley de impacto ambiental es una herramienta contemporánea importantísima para prevenir acciones negativas respecto al medio ambiente, pero no constituye una ley-marco. Repito, se trata de una ley que crea un instrumento para prevenir ciertos desastres ambientales, pero no tiene las características de ley-marco. Pienso que deberíamos crear esta ley cuanto antes porque es un elemento decisivo para manejar los problemas cotidianos del medio ambiente. Si no estamos en la tapa del libro, es porque no hemos encarado el problema de una ley-marco sobre medio ambiente.

Deseo solicitar al señor Brañes que haga alguna precisión con respecto a estos tres niveles de la actividad legislativa.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero manifestar que todos comprendemos que es imprescindible que se encare una ley-marco sobre medio ambiente. Como es público y notorio, ya hay un borrador realizado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y estamos esperando que el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente concluya sus estudios para remitirlos a consideración del Poder Legislativo.

Entiendo que este tema es vital y, personalmente, solicitaría un acuerdo político con las demás fuerzas para que esta ley salga en esta Legislatura.

SEÑOR BRAÑES.- En primer lugar, voy a contestar algunas de las inquietudes que se han planteado sobre las eventuales contribuciones de nuestro programa.

Debo expresar que contamos con un sistema de información abierto al público en general y, por supuesto, al Poder Legislativo. Por lo tanto, para evacuar cualquier duda que los señores Senadores tengan sobre legislación ambiental, basta con que se conecten con nuestras oficinas y gustosamente les enviaremos la información solicitada. La asistencia técnica es un poco más complicada, porque requiere el desplazamiento de personas y definiciones muy específicas en cuanto a los términos de referencia, a los consultores, al tiempo necesario, etcétera.

Como todo organismo de Naciones Unidas, nuesto punto focal oficial se maneja con el Ministerio de Relaciones Exteriores del respectivo país y el punto focal técnico, con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Con respecto al tema a que hizo referencia la señora Viana, hay ciertos avances mínimos que están incluídos en el libro que les hemos entregado.

Debo expresar que coincido plenamente con el señor Véscovi en cuanto a que los puntos esenciales son básicamente tres. En primer lugar, hay que establecer que la protección del medio ambiente es una función del Estado. En ese sentido, habría que elevarla a la categoría de función pública. Si bien el Estado la ha asumido como derivación de sus grandes compromisos con la sociedad, creemos que también es responsabilidad de los habitantes del país. Si esto se legitima en una Constitución, consecuentemente se les impondrá determinados deberes a los ciudadanos y muchas de estas cargas van a incidir en el ejercicio

de la libertad y de los derechos fundamentales. Quiere decir que es necesario que la ley que disponga dicha carga, tenga un basamento constitucional.

En segundo término, habría que disponer un derecho al medio ambiente apropiado. Este tema apareció por primera vez en la Constitución del Perú y se ha ido desarrollando indefectiblemente en todas las Constituciones que se han elaborado hasta ahora. Si bien se nos puede decir que este tema parece ser puramente retórico, en la práctica hemos comprobado que, a falta de una legislación especial, se ha transformado en el mejor método de tutela judicial para la protección del medio ambiente. En ese sentido, el consagrar un derecho fundamental permite el ejercicio de las correspondientes acciones constitucionales y el desarrollo de sus respectivos procesos, como por ejemplo el amparo, la protección, etcétera. Actualmente, la jurisprudencia más importante desarrollada en estos cortos años, es la de carácter constitucional. A través de ella se han prevenido desastres y enmendado otros, gracias a procesos que se han desarrollado con mucha rapidez. En consecuencia, el consagrar un derecho fundamental de medio ambiente, no es simplemente una declaración retórica, sino que tiene un sentido práctico muy claro.

Por último, es importante que se establezca en algún lugar de la Constitución la idea del desarrollo sostenible que debe ser promovido por el Estado y la población. Esta idea la incorporó por primera vez la Constitución de Guatemala de 1985 y la han ido recogiendo las de otros países. Al respecto debo expresar que la causa última de los problemas ambientales --y esto lo deben saber muy bien los señores senadores-- son los patrones de producción, de consumo y el incorrecto

estilo de desarrollo que nos caracteriza. Este estilo de desarrollo se da dentro de un marco jurídico que lo hace posible, donde normalmente la dirección de la economía está entregada a una cierta discrecionalidad que, lamentablemente, en todas partes del mundo, siempre apuesta a un mal tipo de desarrollo. Al respecto, es importante que a través de la Constitución se disponga que las acciones que tienen por objeto promover, incentivar y estimular el desarrollo tengan una consideración especial para con el medio ambiente que, en definitiva, será lo que hará posible la reproducción de los procesos de desarrollo sostenible.

SEÑOR BATALLA.- Quiero manifestar que en el valioso material que nos han entregado he encontrado un texto colombiano que en dos líneas señala muy claramente algunos principios que perfectamente podrían aparecer en la Constitución. Dicho texto expresa que el ambiente es patrimonio común, el Estado y los particulares deben participar de su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social." Más allá de la correcta o incorrecta utilización del vocablo "son", que creo no corresponde, de cualquier manera es muy importante este concepto, ya que entiendo que no debería haber ningún tipo de resistencia para establecerlo como una norma constitucional.

Evidentemente, debe haber muchísimas definiciones de esta clase, pero creo que es una buena definición y declaración constitucional sobre el punto.

SEÑOR BRAÑES.- Generalmente, cuando se legisla una ley-marco nos encontramos con que no podemos aprobar determinado precepto porque es dudoso desde el punto de vista constitucional y en ese momento es cuando nos lamentamos por no haber reformado la Carta Magna.

En Méjico se realizó una reforma especial de la Constitución para poder editar la ley vigente. Las leyes anteriores tenían limitaciones constitucionales por lo que solamente se dictaban "semi-leyes". A raíz de este problema, se cortó por lo sano reformando dos artículos de la Constitución, lo que permitió hacer la ley general ecológica.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradezco la presencia de nuestros distinguidos visitantes y, por supuesto, seguiremos el trabajo en común.

Se levanta la sesión.

(Así se hace se hace a la hora 12 y 15 minutos)